

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: DESAFIO DA SOCIEDADE

Hamilton Ferreira de Souza
Especialista em Gestão Pública
Orientador: Professor Me. André Caixeta

Resumo

Este artigo faz uma análise sobre a Gestão de Recursos Hídricos como instrumento de desafio permanente da sociedade. Tem como objetivo principal demonstrar a importância de um gestor no que diz respeito ao consumo e poluição da água. Explicita também a cobrança pelo uso da água como uma maneira interessante de incentivar o racionamento e o respeito à característica limitada desse bem. Apresenta a Bacia Hidrográfica como unidade territorial para cobrança e comenta sobre algumas legislações pertinentes.

Palavras-Chave: Água; Gestão Pública; Cobrança; Conscientização.

INTRODUÇÃO

A água é um bem necessário para continuidade de vida na terra. A necessidade do uso da água tem aumentado a cada dia. Ocorre que nós não respeitamos os limites da natureza. Degradamos o meio ambiente como se não fossemos precisar dos seus benefícios no futuro. Para evitar que a água se esgote ou fique totalmente poluída, o governo busca instrumentos e maneiras para conscientização popular.

Água e Recursos Hídricos

No princípio, a água era um recurso livre e não havia preocupação com a sua preservação, haja vista à abundância de água disponível. As civilizações se formaram e se desenvolveram em torno dos rios.

A água sempre esteve presente na vida do homem, sem ela seria impossível à formação da vida humana.

Para Braga, Rebouças e Tundisi, a água significa:

...vida para a flora e a fauna aquáticas. Para a religião, tem o poder de purificar a alma. Para empreendedores de diferentes setores usuários, é um recurso de grande utilidade que pode servir como meio de transporte de

diluição de efluentes, produzir alimento, gerar energia, abastecer populações e indústrias.

Ao contrário do que se pensa, existe uma diferença entre água e recursos hídricos. Enquanto a água apresenta-se como uma substância líquida desprovida de valor econômico, o recurso hídrico “seria uma consideração da água como bem econômico, passível de utilização com tal fim”.

Seguindo as considerações da Lei nº 9.433/1997, Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, abordaremos desse trabalho os termos recursos hídricos e águas como similares.

Água, um recurso finito.

É de conhecimento geral que a água é um elemento que vem gerando preocupações em razão da sua quantidade esgotável. Discutir sobre água é discutir sobre a vida. O percentual de água doce existente no planeta não passa dos 2,5%.

Foi pensando nessa característica finita da água, na possibilidade de não existir água doce futuramente, que os legisladores decidiram tutelar a água. Essa proteção é realizada através da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos como referida acima.

Conhecida também como ‘Lei das Águas’, veio com a intenção de garantir às futuras gerações disponibilidade de água para que elas possam viver dignamente. A Constituição Federal de 1988 ampara o meio ambiente ao afirmar:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações.

A partir desse raciocínio, a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos explicitou em seu documento que a água é um bem de domínio público, um bem difuso essencial para manutenção da vida humana, a qual deve ter sua unidade territorial distribuída com base nas Bacias Hidrográficas. Além disso, revela-se de fundamental importância para o nosso estudo, o item presente na PNRH referente ao valor econômico dado à água, bem como à gestão dos recursos hídricos. Vejamos:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;...

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

Para Tessler, o valor econômico dado ao recurso hídrico “reconhece ou projeta a futura escassez da água, implicando na necessidade da cobrança pelo seu uso.”

Heloísa Ribeiro se posiciona no sentido de que:

“A água, mais do que um insumo indispensável à produção e um recurso estratégico para o desenvolvimento econômico, é vital para manutenção dos ciclos biológicos, geológicos e químicos que mantêm em equilíbrio os ecossistemas. É, ainda, uma referência cultural e um bem social indispensável a qualidade de vida da população.”

Como se nota, vários setores podem usar os corpos de águas, mas não de forma indiscriminada. Uma atenção especial será atribuída, em momento posterior, à gestão no fornecimento de água e sua forma de cobrança.

Gestão Pública e os Recursos Naturais

A Gestão Pública no Brasil tem um papel importante em todos os ramos governamentais, inclusive para o meio ambiente, pois tudo que é feito numa bacia hidrográfica reflete no curso e custo da água. À medida que a economia vai crescendo, vai aumentando também a necessidade de uso de água. E se isso não for controlado, futuramente não haverá água suficiente.

Para melhor análise do nosso trabalho, é importante entendermos o conceito e a função de um gestor público.

Segundo Santos, (2007) “gestão refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo”.

A gestão, de acordo com Silva, deve “ser constituída por uma política que estabeleça as diretrizes gerais, por um modelo de gerenciamento, que estabeleça a organização administrativa e funcional necessária para tal e por um sistema de gerenciamento constituído pelo conjunto de organismos, agências e instalações governamentais e privadas, para execução da política, por meio do modelo adotado e tendo por instrumento o planejamento”.

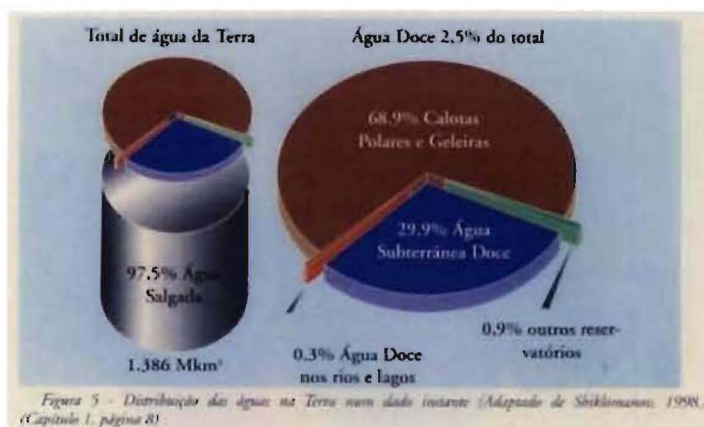
Como se observa, é de suma importância um gerenciamento eficaz e eficiente, para que os objetivos almejados sejam alcançados a atinja toda a demanda usuária de água.

Gestão de Recursos Hídricos

Água, farta em algumas regiões e escassa em outras. Muitas vezes poluída nas grandes metrópoles. A escassez de água é uma realidade no mundo inteiro. No Brasil, temos grande quantidades de água como o Rio Amazonas, Bacia do Prata, do Paraná, O Rio São Francisco. O Brasil é, inclusive, exportador de água. A Bacia do Prata , por exemplo, leva água para o Paraguai e Argentina.

Embora vejamos toda essa abundância de água, temos o nordeste brasileiro com tanta dificuldade de acesso aos recursos hídricos, algumas bacias no estado de Mato Grosso com falta de água, bem como o Sistema Cantareira no estado de São Paulo – que abrangem seis barragens interligadas - cujos seus reservatórios atingiram 15% de sua capacidade utilizável em março/2014, o pior nível desde 1974.

Podemos ver nos gráficos a proporção de água no planeta:



<http://ga.water.usgs.gov/edu/watercycleportuguese.html>

A ameaça de escassez permite conflitos e exige soluções urgentes. É necessário um equilíbrio entre a oferta e a demanda de recursos hídricos. Essa tarefa caberá:

“aos segmentos sociais, aos usuários, às entidades a eles ligadas, sistematicamente organizadas ou não e ao poder público visando sei

inventário, seu uso e sua proteção adequada, de modo a permitir seu almejado equilíbrio”

A solução poderia estar na recuperação das fontes de água, o que significaria manter a oferta de água e economizar dinheiro. Ou então, impedir o desenvolvimento de cidades em torno dos mananciais, protegendo essas áreas. Mas, o nosso foco é a atuação de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, buscando uma conscientização dos usuários.

Segundo Silva (2010), gerenciamento de recursos hídricos consiste na:

“articulação do conjunto de ações dos diferentes agentes sociais, econômicos ou socioculturais iterativos, objetivando compatibilizar o uso, o controle e a proteção deste recurso ambiental, disciplinando as respectivas ações antrópicas, de acordo com a política estabelecida para o mesmo, de modo a se atingir o desenvolvimento sustentável”.

Hoje, o Brasil tem uma das melhores leis referentes à gestão recursos hídricos, lei nº 9.433/97, como mencionada acima, de grande relevância para proteção das águas. Ela apresenta cinco instrumentos básicos de gestão que são: a cobrança, outorga, plano de recursos hídricos, o enquadramento e o sistema de recursos hídricos. Além disso, traz outro instrumento de gestão eficiente e participativa, um mecanismo inovador buscando a sustentabilidade e a permanência da água em qualidade e quantidade para todos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos demonstra que o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser realizado através da delimitação territorial das bacias hidrográficas:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

.... V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

Bacia Hidrográfica significa “o conjunto de terras que fazem a drenagem da água das precipitações para esse curso de água e seus afluentes”. No Brasil temos oito grandes bacias hidrográficas, são elas: a do rio Tocantins, São Francisco, Paraguai, Paraná, Amazonas, as do Atlântico Sul, no norte e nordeste, no sudeste e no leste.

Nesse diapasão, o primeiro passo para gestão é a formação de um Comitê de Bacia Hidrográfica, composto pelo poder público, sociedade civil e usuários de água.

É esse comitê que toma decisões para gerir a água como, por exemplo, a cobrança pelo uso do recurso.

Para Pruski (2010), bacia hidrográfica é “adotada como unidade de planejamento para a qual há necessidade de se estudar o gerenciamento do recurso natural como um todo, sem redução temática”. O autor expõe, ainda, os princípios que norteadores das bacias hidrográficas. São eles: “conhecimento do ambiente reinante na bacia; planejamento das intervenções na bacia; participação dos usuários; implementação de mecanismo de financiamento das intervenções, baseadas no princípio usuário-pagador”.

Portanto, revela-se de fundamental importância as decisões dos Comitês, uma vez que é a partir deles que se decide o valor econômico a ser cobrado pelo uso da água, o qual será posteriormente aplicado na recuperação dessas bacias hidrográficas.

Legislação sobre águas

A chamada Lei das Águas ou Código das Águas, decreto 24.643/1934, deu início a gestão dos Recursos Hídricos no Brasil, apontando a relevância do desenvolvimento do país através de incentivos agrícolas, industriais e de energia. Além de trazer em seu bojo possibilidade de cobrança pelo uso da água, trouxe também o respaldo para desapropriação da água em caso de interesse público, embora a Constituição Federal de 1988 não recepcione tal afirmativa.

Na década de oitenta, foi publicada a lei nº 6.938 de 31 de agosto 1981, a Política Nacional do meio ambiente, dando uma importância maior a preservação do meio ambiente e não seu valor econômico. A Lei nº. 7.347/85 apresentou a responsabilidade objetiva àquele que comete danos ao meio ambiente. É à aplicação do princípio do poluidor – pagador, obrigação de indenizar ou recuperar os danos causados aos recursos ambientais.

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida por muitos com Constituição Ambientalista veio para impor a população o dever de proteger o meio ambiente, considerando como “bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003, p. 545). Nossa Carta magna trouxe,

na parte de ordem social, um capítulo destinado ao meio ambiente, gerando um modelo de gestão descentralizada.

Segundo José Afonso da Silva (2004, p. 46), "a Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental", trazendo maneiras para sua proteção, sendo tratada por alguns como "Constituição Verde".

Foi a partir da Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que foi instalada a Política Nacional de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do artigo 21 da Constituição, o qual dispõe sobre a competência da União de instituir um sistema nacional para gerenciar recursos hídricos. Esta legislação possibilitou a gestão da água através da cobrança pelo seu uso, visando a racionalização deste recurso pelos seus usuários.

A PNRH trouxe também o "Plano de Bacia", no qual cada bacia terá seu plano de recursos hídricos aprovado pelos Comitês de Bacia, contendo demandas, metas, formas de cobranças pelo uso da água, estudos sobre a qualidade da água. Posteriormente será integrado à política do estado, e em seguida ao plano nacional.

A Lei supramencionada regula também o chamado Sistema Nacional de gerenciamento de Recursos Hídricos, o SNGRH. São órgãos brasileiros como a ANA - Agência Nacional de Águas, os quais atuam na gestão hídrica do Brasil. O Sistema apresenta prerrogativas como coordenar a gestão integrada das águas e promover a cobrança pelo uso da água. Portanto, é o Sistema que gerencia os recursos financeiros, sociais e de ordem jurídica sobre as bacias hidrográficas.

A ANA é uma agência fiscalizadora e reguladora responsável pela implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Amparada pela Lei nº 9.984/2000, é ela quem implementa a cobrança para o uso dos corpos hídricos, através das outorgas, objetivando o controle de quantidade e qualidade da água.

O artigo 4º da Lei Federal nº 9.984/2000, diz que compete a ANA:

outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos "hídricos em corpos de água de domínio da União, bem como emitir outorga preventiva. Também é competência da ANA a emissão da reserva de disponibilidade hídrica para fins de aproveitamentos hidrelétricos e sua consequente conversão em outorga de direito de uso de recursos hídricos".

A água é um bem importante para o desenvolvimento da vida, utilizada de várias maneiras, para produção de energia elétrica, para transporte hidroviário,

abastecimento populacional, navegação, saneamento, desenvolvimento da agricultura, dentre outros. Ocorre que, de maneira geral, o uso dessa água não é bem administrado, provocando a escassez ou a ameaça de escassez do recurso. Para proteger o meio ambiente e evitar que isso ocorra, foi necessário aplicar instrumentos econômicos ao uso dos recursos hídricos, uma vez que incentivaria o uso mais racional da água. Isso não quer dizer um significado de multa ou sanção e sim apenas para controle do bem. Estes instrumentos estão dispostos na lei nº 9.433/97, vejamos:

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

- I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II - incentivar a racionalização do uso da água;
- III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

A cobrança pelo uso da água é realizada após a aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a qual fixará os critérios para cobrança como estabelece a lei 9.433/97:

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

- I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;
- II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxidade do afluente.

A Lei de PNRH diz que a cobrança pelo uso da água será feita através de outorga, entendemos, portanto, que será inexigível a cobrança quando não se cabe a outorga. Ressalte-se que na eventual transgressão ao que determina a lei, o agente causador, seja ele pessoa física ou jurídica poderá ser responsabilizado civil e criminalmente.

Conclusão

Não há dúvida de que a água é um bem fundamental à manutenção da vida humana, e sua gestão de forma racional, é um desafio constante da sociedade. Com a necessidade de desenvolvimento global, o homem passou a fazer uso da água de forma a ~~degradar o meio ambiente~~ e provocar a escassez desse recurso. Em virtude

disso, surgiu a necessidade de agregar valor econômico pelo uso da água, pois um bom gerenciamento seria um dos instrumentos para garantir o acesso à água para todos e durante muito tempo.

A valoração pelo uso da água objetiva cobrar pelo uso e evitar os excessos, cobrar daquele que polui o meio ambiente, bem como responsabilizá-lo pelo ato prático.

Nesse diapasão, surgem algumas legislações referentes à cobrança pela água. Podemos mencionar a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual regulamenta a política e a forma de cobrança do recurso hídrico, que será implementada pela Agência Nacional de Águas. Não menos importante é a adoção de Bacias hidrográficas como parâmetro de localização para cobrança da água de acordo com a proporcionalidade populacional seja urbana, rural ou industrial.

Embora haja uma preocupação estatal com o gerenciamento da água, revela-se de fundamental importância maiores investimentos no que se refere à educação da população no sentido de conscientizá-la de que é preciso utilizar a água de forma sustentável, pensando nas futuras gerações, pois o recurso hídrico é finito e limitado.

Portanto, é de grande relevância a proteção dos recursos através do estado. Em que pese haja a criação de órgãos protetivos, não se percebe uma eficácia satisfatória na sua atuação. Assim, fundamentalmente necessário a cobrança de forma honesta, transparente, e que abranja a totalidade do nosso país para que o fornecimento de água potável seja também para todos, evitando assim a proliferação de doenças e garantindo água para todos do presente e também para gerações futuras.

Referências Bibliográficas

BARTHOLO. Roberto. **Ética e Sustentabilidade**. São Paulo: Engenho e Arte, 2002. pg 87.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** (promulgada em 5 de outubro de 1988). Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>>.

_____. **Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Política Nacional de Recursos Hídricos,** cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

_____. **Lei nº 9984, de 17 de julho de 2000. Criação da Agência Nacional de Águas – ANA.**

_____. Ministério Do Meio Ambiente. **Lei. Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Política Nacional do Meio Ambiente.

_____. Ministério Do Meio Ambiente. **Decreto nº 24.634, de 10 de julho de 1934.** Código das Águas.

_____. Ministério Do Meio Ambiente. **Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais.** Secretaria de recursos hídricos. 2009. Pg 2.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa,** 4. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado, **Direito de Águas – Disciplina Jurídica das Águas Doces,** 3ª. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

REBOUÇAS, Aldo Cunha. **Água doce no mundo e no Brasil**. In: BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Org.) *Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3 ed. Ver e ampl. São Paulo: Escrituras, 2006.

SANTOS, Ana Paula Miranda dos. **Tutela Jurídica das Águas nas Constituições Brasileiras**. Disponível no site :

<http://amigosdanatureza.org.br/noticias/306/trabalhos/174>.

SILVA, Demetrius David da. **Gestão de Recurso Hídricos: aspectos gerais, econômicos, administrativos e sociais**. In: PRUSKI, Fernando Falco. *Secretaria de recursos hídricos*. 2010. P4.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TESSLER, Marga Inge Barth. **Meio ambiente, reserva legal e o princípio da publicidade**. Disponível no site:

www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/conc_juizes/meio_ambiente__reseva_legal_e_o__princípio_da_publicidade.pdf>.